

第?部 マクロな視点 第3章 開発援助とN G O

論

著者	大橋 正明
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジアを見る眼
シリーズ番号	94
雑誌名	援助研究入門：援助現象への学際的アプローチ
ページ	73-102
発行年	1996
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00017732

第3章

開発援助とNGO論

はじめに

(1) NGOとは何か

日本のODAの金額が世界一になって以来、開発協力に対する関心が高まっている。さらに日本の内外で最近連続して起きているさまざまな自然災害への対応から、ボランティアの果たす役割が高く評価されるようになってきた。これらの結果、第三世界の開発や開発協力にかかわるNGOについての社会的な認識も、これまでになく高まっている。

ところがボランティア、ボランティア団体、NGOといった言葉の定義には、あいまいな部分が多く残されている。ボランティアとは、報酬を貰わない人のことなのだろうか。ではNGOの職員として日本や現地で給与や手当てを貰っている人はボランティアではないのか。ボランティア団体とNGOは同じなのだろうか。ボランティアやNGOのやることはすべて良いことなのか。

こういったあいまいさは、宗教や宗教団体をもつそれとどこか似たところがある。一般的には宗教は人の心を救済するもの、出家者やその信徒はその実践者という肯定的なイメージでと

らえられている。しかし多数の市民を殺したり、金を巻き上げたり、脱税したりする一部の集団も、宗教法人法のうえでは、宗教団体なのである。これはあいまいな（あるいは本質的にあいまいであらざるを得ない）宗教の定義を土台として、現在の法制度を悪用した例である。

今後NPO (Non Profit Organizations = 非営利団体) 法案などによって法的な整備が進むことにより、NGOに法人格が付与され、補助金や助成金が増加することで、NGOの数はさらに増加するであろう。それにともなってこのようなイメージと現実との乖離は、NGOでも増えていくことが予想される。このあいまいさをなおざりにしておくと、真摯かつ有意義な活動をしているNGOとそうでないものが混同され、前者の存在意義が誤解されることにもなる。それ故まず、ボランティアやNGOにまつわるこれらのあいまいさを、できるかぎり明確にすることを試みる。

(2) 開発とは何か

NGOのこういった定義のあいまいさに関連して問われることは、実はもうひとつある。それはNGOの現地での活動の中身、つまり開発や開発協力の内容の問題である。これまた一般的に、経済的に貧しい国々に援助することはとにかく良いことであり、とりわけNGO

み出したりするケースはしばしば見られる。

例えば第三世界の栄養不良の子供たちに粉ミルクを届ければ、多くの場合乳幼児の死亡率はかえって増加する。経済的に貧しい国々の母親たちの多くが読み書きができないので、粉ミルクを作る際の注意書きを読めない。安全な飲料水の確保ができない。煮沸消毒をするために必要な燃料の入手も容易ではない。薪から火を起こすのも手間である。こういった理由



村人が自分でとった小魚を見せてくれる
(バングラデシュ; イシオルゴンジ県の農村)

はしばしば環境問題や住民の立退き問題を起こすODAと比べて、直接貧しい人々の役に立っている、というイメージが強い。本当にそう断言できるのだろうか。

ODAであれNGOであれ、不適切な援助や協力が、相手側に新たな問題を生んだり、過度の負担を強いたり、不正や腐敗をまねいたり、依存構造を生

によって、不潔で不適切な濃度の粉ミルクが与えられ、乳児が感染によって下痢を起こすからだ。

同様に穀物を無料あるいは廉価で大量かつ長期間配ると、農民は生産意欲を失い、食料自給の達成は遠のく。公共のための建物を建てても、その後のフォローがよほどしつかりしていないかぎり、住民による管理維持ができず無駄になる場合が多い。古着を送ると、少なくとも南アジアの場合、それらの運搬や通関にかかる費用で現地でもっと多くの衣料品を購入できる。また日本の古着は現地で高級衣料と見なされる場合が多いので、仮にストリートチルドレンに配られたとしても、周囲から嫉妬を買い、警察官や街の不良などによって取り上げられたりする。

「善意だから、後は相手の問題」では済まされない。善意だからこそ、もっと相手の問題の背景や構造に充分配慮した行為が求められるのだ。粉ミルクを送るのではなく、母親が十分に食べ、必要量の母乳を分泌し、かつそれを乳児に頻繁に飲ませることができるようになること、そのために安定的かつ十分な収入を母親の家族に保障することが必要なのだ。

本文の後半では、開発や開発援助とは何か、それらに対してODAやNGOがどのような立場にあるのか、それに基づくNGOの独自の役割とは何かについて考えてみる。

1 ボランテニアとNGO

日本でボランテニアと言うと、無償労働を自発的な意志に基づいて提供する人、その労働は原則として誰にでもできるようなもの、と理解されるのが一般的である。その活動の多くは社会福祉の分野におけるものであり、広い意味では行政サービスの手が届かない、あるいは社会福祉団体の手が足りない部分を補うものである。つまり一般的に日本の社会で考えられているボランテニアとは、

① 自発的な意志を持つ個人、つまり有志が、
② 無償で、

③ 比較的単純な労働を、

④ 社会的に認められた公共の利益のために提供すること

である、と言えよう。本節では、ボランテニアとNGOの意味を考えるために、これらの諸要素に焦点をあてる。また④については、開発の意味との関連性において次節でも触れることにする。

(1) ボランティアによる組織からボランティアを受け入れる組織へ

日本のNGOの多くは、これまで規模が小さく、有給スタッフを置くことができなかったし、その必要性もそれほど強くなかった。この時点までは、そういったNGOはいわゆるボランティアたちによる手作りの団体であった。

ところがそういったNGOの活動が順調に発展すると、現地に駐在員を常駐させたり、プロジェクトを自ら実施することになる。このように活動規模が拡大したり、内容が高度化するにつれ、NGOはその活動を常にある水準で維持することが必要になってくる。

このために、外国語、現地事情の調査・把握、プロジェクトの立案・実施・モニタリング・評価、現地との緊密な連絡や交渉、国内での会員や支持者の組織化や資金確保などのための専門的な知識や技術を、スタッフを雇用する形で確保することが必要になってくる。つまり、NGOの専門化が求められるのである。こうなると活動の主体は、いわゆるボランティアたちから、有償の専従スタッフに徐々に移行していく。

このプロセスを、国内の社会福祉団体との対比で考えてみよう。社会福祉団体は、いわば国内のNGOである。そのうちの多くは、逼迫したニーズに対応するために受益者やその関係者、あるいは意識が高く決意の堅いボランティアたちが組織を作ったことに始まっている。

その段階では、それらは確かに無償の有志たちによる団体であった。

ところが順調に活動が発展すると、それに伴ってさらなる組織性や専門性が要求され、それを満たすためにしだいに職員を有給で雇用するようになる。またそのための公的な補助金制度も整っている。そして結局は確立した組織として、一定水準の専門的なサービスを提供するようになる。さらにそれを補う形で、多くのボランティアたちが、労働を無償提供している。だからといってこういった社会福祉団体を、ボランティア団体と呼ぶことは少ない。

日本の開発NGOの多くは、現在このような形への転換期の最中にある、ととらえるべきではないだろうか。この変化は、NGOに対する公的資金の提供や、法的地位の確保によってますます促進される。つまりNGOは、それまでの先駆的な、あるいはどこことなくアウトロー的な存在から、社会の一部分として認知された地位を得ることになる。開発NGOの多くは、社会福祉団体がたどったような道筋に沿って組織としての変遷を遂げることが予想される。いわゆるボランティアによる団体から、ボランティアを受け入れる団体に変化していくのである。

(2) ボランティアと自発性



女性保健ワーカー（手前）が村人の家を訪れる（バングラデシュ：ボグラ県）

ボランティアとは「ボランタリイな人」と言う意味であり、ボランタリイとは「自発的」という意味である。つまり、先に挙げた要素①の有志のこと、自分の価値判断と意志に従って、自発的に何事かを行う人のことである。

それ故軍隊や反政府ゲリラへの志願者も、どちらもボランテニアと呼ばれるのである。この場合他の要素、具体的には②無償、③単純労働、④社会的な認知は、考慮されていない。

軍人に給与は支払われるし、軍人やゲリラは命懸けで専門的な仕事をするし、ゲリラに対して主流派からの社会的認知は与えられないからだ。逆に刑務所の囚人が、無償で社会的に認知されている分野で仕事をして、囚人たちをボランティアとは呼ばない。なぜなら、そういった活動が囚人の自発性に基づかないからだ。つまりボランティアであることの核心はその自

発性にある、ということができる。

ところで最近、ボランティア活動に対する社会的認知が進んでいる。例えばいくつかの学校や会社は、成績評価や有給休暇という形を通じて、ボランティア活動を奨励している。今後もしこういった学校や会社が増えたり、公務員にも広がっていくことが予想される。ところが、そこにひとつ重大な問題が隠されていることに注意が必要であらう。

ボランティア活動の奨励とはいっても、多くの場合、その活動の内容については学校や勤務先の同意が必要だ。現状では、政府に対する批判につながったり、社会や政治の在り方を問うような活動は、ボランティア活動とは見なされないであらう。つまりボランティア活動とは、「学校や会社によって良いことと認められるもの」だけになってしまふ危険性があるのだ。

換言すれば学校や会社によるボランティア活動の奨励は、要素④の社会的認知を条件とするが故に、ボランティアの中核的な価値である個人の自発性、つまり要素の①を侵食してしまふ、という危険性を胎んでいるのである。

詳しくは次節で触れるが、ボランティア活動とはこのように誰からも誉められるような活動でなければならぬのか、社会に対して毒や刺を持った活動であってはならないのか、疑問を持たざるを得ない。ひとつはつきり言えることは、最近のこういった公認ボランティア

たちと、社会がその意義を理解できなかった困難な状況のなかで、先駆的に社会福祉団体やNGOを結成したボランティアたちは、自発性という点において同質ではない、ということだ。

だからといって、こういった公認のボランティア活動を否定しても何も始まらない。これによって、より多くの人々がNGOに触れることになる。これがきっかけとなって、善意のボランティアたちが問題の本質に触れ、自ら考え、持続的に行動していくようになる。そしてそのことによって、NGOもさらに発展する。こういった機会になりうるはずである。

(3) NGOの定義とNGOスタッフ

ところで、NGOとはいったい何なのだろうか。まずNGOという言葉の意思を考え、そのタイプなどを概観してみよう。

NGOとはNon Governmental Organizationsの略称であり、その直訳は「非政府団体」である。「非政府の団体」と言えば、大小の民間企業、農協や漁協、弁護士会のような専門家集団、労働組合、住民の自治会、生協、私立の学校や病院、福祉団体、宗教団体、同窓会や同好会など、実に多くの団体が含まれることになる。これらの多くは、経済的な利潤を追求し

たり、構成員に共通する利益や権利を確保することを目的としている。

しかし学校や病院、福祉団体などは、日本の社会において公共の利益を実現するための団体である。それ故そのほとんどはいわゆる公益法人として、税制上の優遇措置などを受けている。最近話題になっていいるNPO法案が成立すれば、同様な特権がNGOにもやがて与えられることになる。

本章が対象としているNGOは、このNPOのなかで特に経済的に貧しい外国の人々の利益のために活動をしている、海外協力のための団体である。この利益の実現の場面が、現地の社会や経済のあり方、つまり「開発」にかかわる場合を開発NGO、あるいは現地の開発に対して外部から協力するという意味で開発協力NGOと呼んでいる。

ちなみに海外協力にかかわるNGOのなかには、この開発あるいは開発協力にかかわるNGOの他に、自然災害や戦争などの被災者に対して、生存のために必要な援助を実施する緊急救援のNGOや、弱者に対して不足しているサービスを提供する社会福祉型のNGOなども存在する。つまり対象とする問題やかかわり方の姿勢に違いがあるのである。

また海外協力の方法として、直接的に自らが活動を行うもの、活動を行う現地のパートナーに技術や資金、情報などを提供するもの、あるいは日本国内外でキャンペーンを行ったり政策提言をするなど間接的に支援するもの、などに分類することもできる。



シャプラニール：苗木園。育てた苗木を村人に配布する（バングラデシュ：イシオルゴンジ県シャプラニールの地域開発センター）

もつともこういった問題および姿勢、そして協力の方法による分類は、それほどはつきりしたものではなく、あるNGOが重複した性格や役割を有している場合や、状況変化によってそれらが変化する場合も少なくない。例えば「シャプラニール…市民による海外協力の会」というNGOは、通常バングラデシュの農村開発プロジェクトを実施しているが、サイクロンや洪水、難民流入などの大規模な災害が起きると、緊急救援を実施する。またこの会は最近ネパールでの活動を開始したが、ここでは自らプロジェクトを実施するのではなく、パートナーである現地NGOを経済的に支援している。またJVC（日本国際ボランティアセンター）は、当初インドシナ難民に対する緊急救援の実施を主な活動としていたが、最近では現地の開発が活動の中心となっている。

これらのNGOの大半は、その活動が事務局スタッ

フや現地派遣スタッフによって担われており、それらのスタッフは通常給与や手当てを受け取っている。受け取らなければ、継続的に専門的な活動ができないからだ。しかしNGOスタッフの給与や手当ては、民間企業やODA（政府開発援助）機関のそれらと比較すると、格段に安い。それでもNGOで働いているのは、メンバーが自らの価値判断と意志でそのように決意しているからである。

こうしてみるとNGOスタッフには、先に挙げたボランティアの要素の②無償性は当たらないものの、その他の要素はすべて当てはまっている。つまり一般的に考えられているように、ボランティアの定義の重点をその無償性におくならば、スタッフはボランティアではない。しかしその定義の重点を元来の意味の核心、つまり要素①の自発性におくならば、スタッフは立派なボランティアなのである。

(4) NGOはボランティア団体か

ではその有給スタッフを擁するNGOを、「ボランティア団体」と呼べるのか。「ボランティア団体」という言葉の意味を「ボランティアによる団体」とした場合、NGOの日常活動が有給スタッフによって担われている以上、その人たちをボランティアと規定するか否かで、この

答えは違ってくることになる。

またNGOの多くは会員制度をとっているので、組織の活動方針を決める会員やその代表である役員は無償である、という意味でNGOは「ボランティア団体」だと主張することも一見可能である。しかしそうなると、NGOは公共の利益を実現する団体である、という先に挙げた区分けが問題になってしまう。仮にある民間企業の役員が全員無給だったとしても、その会社をNGOと呼ぶことはできない。それ故先のような主張は、不可能なのである。

このような煩わしい言葉の定義問題を避けるために、NGOを「ボランティアな団体」ととらえてみてはどうだろうか。こうすれば、定義の上では団体にかかわる個人の問題ではなく、団体がボランティアつまり自発的であるという点だけがポイントである。NGOという団体が、日本のボランティアの要素として挙げたなかで、いちばん重要な①の自発的な意志を有しているのである。

団体が自発的、とは何を意味しているのか。

民間企業なら利潤を極大化し、社員の給与や株主への配当という形で利益を分配する。住民の自治会なら、住民のまとまりや権利を守る活動を通じて、構成員である住民の利益を実現する。直接の利益の実現を目的とすること、つまり自分たちの利潤や利益に誘導されているという意味で、これらの団体の自発性のレベルは高くないと言える。

一方福祉団体やN G Oは、公共の利益実現を目指している団体である。それらの団体が目指している利益は、その構成員つまりスタッフや会員、役員にとつてみた場合、極端に言えば自分の利害とは直接的に関係のない事柄である。例えばアジアやアフリカの農村で、飢える子供の数が減ることは、あるN G Oやその会員およびスタッフにとつて、なんら直接的な利益をもたらすものではない。そうであっても、飢えを人道的な問題ととらえ、その問題を解決することをめざそうと志向する人々が組織を作るからこそ、海外協力のN G Oが存在するのである。民間企業などと比較すると、N G Oは他人の利益をめざすという点でより理念的な団体であり、よつて自発性が高いと言ふことができる。N G Oは、この意味において「ボランティアな団体」なのである。

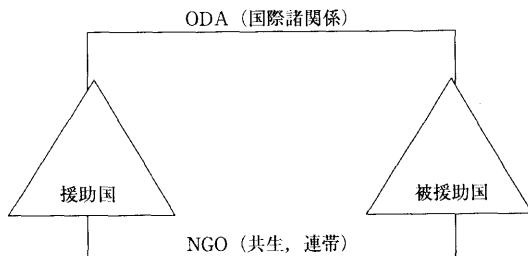
なおN G Oの目的が公共の利益の実現なら、政府も同じではないか、という主張が存在する。N G Oの仕事は本来政府の仕事なのだから、N G Oは政府を補足する役割を果たすことがその役割であり、政府が自らそれができるようになれば、N G Oは存在価値を失う、というのだ。このことについては、次節で開発との関連のなかで考えていこう。

2 開発と開発援助についてのODAとNGO

前節では、開発NGOやボランティアが日本の社会のなかに制度的に組込まれていく途上にある、と指摘した。そのような流れのなかで、NGOは政府や国際機関による開発や開発協力という分野において、補助者、サポーターとしての役割を担うだけの存在なのだろうか。本節では、開発の意味とODAの役割、そしてNGOの独自の役割について述べていく。

(1) 開発とODA

図に示したように、二国間のODA（政府開発援助）は日本の政府から相手国政府に渡される。相手国に渡ったODAは、所得や階層の格差の大きなピラミッド型社会の頂点から、複雑なメカニズムを経て下へ流れていく。民主的な諸制度が整備されていない、あるいはそれらが機能するだけの条件が整っていない場合が多い南の国



の社会では、この間にさまざまなロスが出ることに、その結果援助を必要とする末端にはほんのわずかな利益しか届かないことが容易に想像される。

またODAという制度自体の問題もしばしば指摘される。

例えば無償援助では、援助受取り国政府は原則として日本の企業から日本の財やサービスを購入しなければならぬ。形式としては公平な競争入札制度を経て、それらの発注がなされるのだが、こういった無償援助の案件の形成から実施までのプロセスで、不正や腐敗の話がしばしば漏れ伝わってくる。例えば案件がそもそも必要性の低いものだったとか、資金の国内分配が政治的な理由で偏っている、というような指摘も少なくない。

また日本の財やサービスの価格が高いために、提供された金額で購入できる量が限られてしまふ、ということもよく起こる。現地や近隣の市場でなら、ほぼ同様な財やサービスが二倍も三倍も購入できるのだ。さらに納入された日本の機材が現地の状況に適応していなかったり、必要なメンテナンスがむずかしかったり、スペアパーツが高価すぎる場合も少なくない。

またどの国にどれだけのODAを配分するかは、政治や経済の国際的な関係によって規定される傾向が強い。東西冷戦の時代に日本は、計画経済でかつソ連寄りの国には、貧困などのニーズがどれほど高くともほとんどODAを配分しなかった。逆に反共・親米路線の政府には、腐敗が指摘されていてもODAが継続して供与されていた。現在でも日本と結びつきが強い特

定の国々に、ODAが重点的に配分されている。

つまりODAは「開発援助」と銘を打ってはいるものの、日本の直接的・短期的な利益を確保するための手段として使われている。これは国際社会における「国家」という主体間の関係のなかで行われるODAに、本質的につきまとう性格である。

(2) 開発とNGO

これに対してNGOは、図にあるように底辺から底辺への流れである。この流れの行き先や量を決める際に最も重要な要因は、生活者としての連帯や共生の意識であろう。それは空腹だったり、子供をハシカで失ったり、住居から不当に立退きを迫られるのは、自分も嫌だし、南の人々も嫌にちがいない、というシンプルな感情を土台としている。それ故に、本来的な意味で人道的な援助の役割を果たす原理と可能性を有していると言える。もっともすべてのNGOが、このように考えているわけではない。政治的あるいは宗教的なイデオロギーをもつもの、政府の別動队的な役割を果たすものも存在している。

ODAには果たすことのできない開発NGOの独自の役割を、次の三つにまとめることができる。^①

① 開発の矛盾の発見者／告発者、あるいは代替的な開発の発見者／開拓者

② 開発矛盾の犠牲者／社会的弱者の代弁者

③ 国家にできない開発サービスの提供者

今日、開発の主要な推進者は政府や大きな民間企業である。その開発が、一方でさまざまな問題を生み出している。開発にともなう生じる問題を指摘する、社会的弱者である場合が多い開発の負の影響を受ける者を擁護する、ある場合には代替案を提起する。行為主体が政府であるODAが、こういった役割を果たすことは困難である。だからこそこれらが、NGOに課せられている役割なのである。

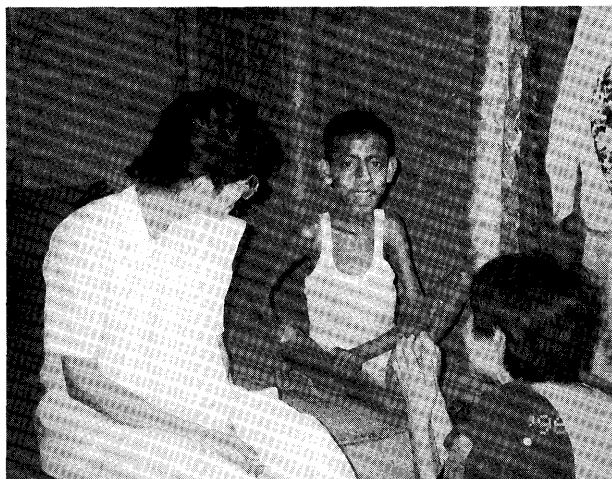
例えばインドのナルマダダム建設計画では、ダムがもたらす問題が多いこと、また建設によって生じる矛盾が少数民族や下層民に集中することが、NGOや住民団体によって明らかにされた。そしてインド内外で計画反対のキャンペーンが行われ、結果的に少なくともODAによる建設計画の支援は中止となった。これは、NGOが告発者の役割を果たした一例である。

代替的な開発プロジェクト開拓の好例は、バングラデシュのグラミン・バンクであろう。

この国では、それまで銀行が都市の富裕層だけにしか融資せず、しかも極端に低い割合しか回収できなかった。当初は創設者の個人的活動、いわばNGOとして始まったグラミン・バンクは、農村の貧困層に融資し驚異的に高い回収率をあげている。グラミン・バンクは、その

後政府に認められ、今日同国では最も大きな銀行のひとつとなっているし、他国にも同様な活動が広まっている。

ある地域やある階層の人々に対して、必要な開発サービスが国家によって提供されない、というケースもある。例えば国境地帯の少数民族が中央政府と対立関係に陥り、政府はこの地域や民族に対して、いわゆる社会福祉や開発資金を割り振らない、外国人の立入りも禁止する、という事態がしばしば生じる。このような場合、量に限りがあるとはいえ、必要なサービスの提供を行うことができるのは、NGOだけである。そしてそのようなNGOには、国家や内外の社会に対して、その問題を人道的なベースで問い掛けることが期待される。



日本のNGOの看護婦が農村の障害児の家庭を訪ねる（バングラデシュ：ボグラ県）

NGOはODAや政府の行う開発に対してやみくもに批判したり、逆に無前提に協力するべきではない。上に述べたようにNGOは、ODAとは異なった立場と役割を有しているのだから、それらをよく自覚し、ODAや開発政策に対してケースごとにチェック機能を働かせるべきなのではなからうか。

(3) 開発に対するODAとNGOの違い

ODAとNGOの役割の違いをさらに明確にするために、人口問題とカンボジアを例にとつて具体的に説明しよう。

① 人口問題

経済的に貧しい南の国々における人口の急増に対して、深刻な危機感を抱くアメリカのインシアチブの影響を受けて、現在日本はそのODA資金を使って、人口問題に取り組もうとしている。このままでは、宇宙船地球号が生産する有限の食料や資源が、増大する乗組員すなわち世界の人口を支えきれなくなり、悲惨な事態をまねくことになる。その事態を予防するために、家族計画という名の下で妊娠や出産を積極的に減らし、宇宙船地球号の乗組員の増加を抑制し

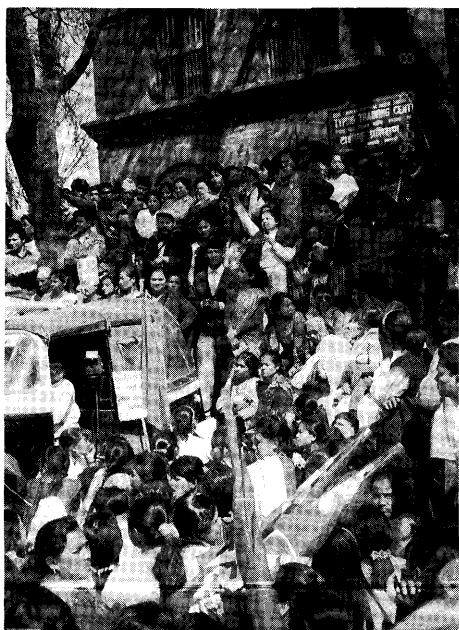
ようという試みである。本論では、これを「上からの家族計画」と呼ぶことにする。

この上からの家族計画の一環として、南アジアの多くの地域では、コンドームや日本では今もって市販されていない避妊用のピルが、至る所できわめて安価で入手できるようになっている。それどころか、工業先進国では安全性の問題で許可されていない女性を対象とした皮下注射などによる長期的な避妊方法も、一般的である。また避妊手術にも積極的で、かつては手術を受けた報奨として着物や現金が配られたりしていた。現在は金品の配布は公的には禁止されているが、現実は今でも別である。

ところで貧しい農村の一家にとって、子供は労働力として貴重である。五歳くらいになるまでは、確かに生活上の負担だが、その後は長く貢献してくれる。また年金制度のない老後には、自分の子供に頼るしかない。頼るなら数が多いほうが良い。しかも医療保健制度が不十分で死亡率の高い状況下では、一人や二人の子供では安心できない。つまり個別の家庭は、自分たちの生存戦略に基づいた家族計画を実践している。

これを本論では「下からの家族計画」と呼ぶことにしよう。それは必ずしも出生数を減らすことでも、無闇矢鱈に増やすことでもなく、適正な数の子供を確保できるだけの子供を生み育てることを目的としている。そのなかには当然、不妊問題も含まれている。

もちろん女性と子供の健康を守ること、そのために女性が自分で子供の数を決め、妊娠をコ



女性たちの集会（世界婦人デー）
（ネパール：カトマンズ市）

ントロールできるようにすること、それらのための安全で適正な手段を確保することはきわめて重要である。この点はおもつと強調されるべきである。しかし貧しい人たちの生活状況が根本的に変わらないかぎり、それらの手段の確保は容易ではない。そうである以上それらの人々は、自分たちにとって必要と思われる出産数を守ろうとするだろう。これも、その意味において合

理的な家族計画なのである。

「南の人々は無知だし、夜暗くてやることもないから、結果的に子供の数が多い」という俗説は、歴史と現実を知らないことを自ら暴露している。例えば歴史を振り返れば、人口急増と

いう現象は、第二次大戦後に南北問題が顕在化して以降の新しい問題である。世界の人口は長い間適正な数を保持してきたのだ。それは各家庭が、意識的か否かは別にして、結果的に家族の数を適正に保ってきた結果なのである。誰だって、自分自身の首をしめるような行動はとらない。ほとんどの人は、自分の生活を良くするために行動するのだ。幾人子供をもつか、ということも、当然その行動のなかに含まれる。

この下からの家族計画と、上からの家族計画すなわち人口抑制を目的とした人口計画は、本質的に矛盾するものを抱えている。その矛盾、あるいは違いを端的に示すのは、後者のプロジェクトには不妊の問題を本格的に扱う活動がほとんどないか、あっても限られていることである。

ODAによる上からの家族計画は、個々の家庭つまりミクロレベルの合理性を無視し、地球規模の人口爆発というマクロな論理を、生存のために子供を必要とする人々に押しつけるが故に、貧しい人たちの生活をさらに危うくする可能性を有している。安全性の確認が充分でない方法を導入することも、女性たちに新たな健康問題をもたらすことにもなりかねない。

さらに世界的な資源の偏在、つまり北における飽食と浪費と南における経済的貧困、そして南北間そして南内部でいっそう拡大している所得格差の問題を放置しておいて、一方的に南の貧しい人々だけに出産数を減らすことを押しつけるのは、公正の面からも大きな疑問である。

まず、そして最も大きく変わらなければならないのは、南よりも北ではなからうか。

地球の資源の枯渇が問題なら、南アジアやアフリカの一人の百倍以上のエネルギーを消費している北の私たちの数、あるいは私たちの消費量こそ抑制すべきではないだろうか。南の子供百人が生まれるのを抑制するのと、北の子供一人を少なくするのは、エネルギー問題の解決にとつては同じことを意味している。このどちらが容易か、想像はむずかしくない。それなのに困難なほう、犠牲が大きい貧しいほうが対策の対象として選ばれているのである。なぜなら、同じ宇宙船地球号の乗員でも、特等席と三等席の違いがあり、後者は当然ながら自己主張を許されていないからだ。

この問題を弱者の立場に立って告発できるのは、北の国家の論理で動くODAやその関係者ではなく、民衆の生活を守るために活動するNGOである。さらに小規模とはいえ、多くのNGOは貧しい人々の収入を向上させること、家族の健康を守るための保健医療や避妊、あるいは教育活動を通じての知識の普及や意識改革などに取りくんでいる。つまり、下からの本来的な意味での家族計画を推進しているのだ。その意味ではNGOは、開発の代替案を実践しているとも言える。

② カンボジア

ODAとNGOの役割の違いを別な形で示す例は、一九九三年のUNTAAC以前のカンボジアである。それ以前、西側の工業先進国政府は政治的な理由によって、タイとの国境地帯にあった三派連合の政府を認知しており、ベトナムの影響下にあったプノンペン政権を認めていなかった。

当時プノンペン市には、数十万人の市民が生活していたが、日常生活では多くの問題に直面していた。その問題の多くは、ある程度の資金があれば比較的簡単に解決できるもので、それによって市民の生活の質は大きく向上することは明らかだった。

しかし西側諸国や国際機関は、プノンペン政権が認知されていないという理由で、ODAをほとんど供与しなかったのである。つまりODAは、その本質により国際政治から独立ではありえず、政治的判断が、ODAの目的として前面に掲げられる人道主義より優先されることが、しばしばあるのである。

このことによって生じた問題の一例は、市内の塵芥の回収である。貧しいプノンペン政府には、塵芥回収のためのトラックを購入する予算がなかった。結果的に市内の各所の塵芥が堆積・腐敗し、衛生状態を悪化させていた。この結果、デング熱などの伝染病がしばしば生活を脅かしていた。

この事態に対応するために、欧米系のNGOが数台のトラックを寄贈した。しかしどんなN

GOにとっても、その資金能力からして、数台の寄贈が限度である。現実に必要な台数は百の単位であった。問題が目前にあり、解決方法も分かっているのに、資金的にそれに取り組めないというジレンマ、つまり開発援助の矛盾が見事に露呈されていた。

この時代にプノンペン側でこういった問題に取り組んだのは、国家の枠組みにとらわれないいくつかのNGOであった。イギリスの有名なNGOであるOXFAMは、この告発と世界的なキャンペーンを行った。このためにイギリス政府は、OXFAMがチャリティ活動をはみ出し政治活動を行っていると批判した。しかし人道的であることは、けっして政治的でないことを意味しない。先に述べた三つの役割を果たすことがNGOの使命であるとするならば、状況しだいではNGOは政治的な行動を起こすことや、政府批判を行うことも当然視野に含めなければならない。

まとめにかえて

「ODAとNGOは同じ目的を有しているのだから、もっと協力すべきだ」という一見良識的な意見を、度々耳にすることがある。しかしこれまで述べてきたように、この二つは目的も

役割も同じではない。それどころか、対立する場面もあり得る関係なのである。協力すべきこと、そして対立すべきことを、はっきり区別する必要があるのだ。

ODAとNGOの違いを、他の例に例えてみよう。

新聞などジャーナリズムは、社会に情報を伝えるだけでなく、国家権力の行き過ぎや誤りをチェックし、警鐘を鳴らす役割を有している。実際過去には、総理大臣や高官の不正をいくつも暴いてきた。また私立学校は、公立には見られないユニークな教育を実践することで、教育の多様性を保障しているし、代替案も開拓している。マスコミが大本営発表だけを伝えたり、私立学校が公立学校の単に補完をするならば、それらに対する魅力は失われることになる。

ODAに対して、NGOはこのような位置にいるのである。つまり開発および開発協力という分野において、絶大な権力をもつ政府が進める開発に対して、生活者、特に貧しく力や声のない人々の側に立って、その開発をチェックする、場合によってはそれに加わり、場合によってはそれに修正を求めたり、中止を求める、あるいは開発の遅れを指摘する。

昨今のボランティアブームのなかで、NGOが組織として社会の枠組みのなかに組み入れられていくことは、時代の流れとして不可避である。具体的には、毒や刺を持たないボランティアたちが、今後増えていくであろう。またNGOの組織化、専門化に対する制度的な支援も、いつそう整えられていく。

こういった流れに溺れ、NGOとしての本質、つまり自発性や自立性を失うことにならないように注意することが、現在最も重要である。どこまでボランティアやNGOが、本質的な意味でボランティアでいられるのか、市民社会の成熟度がそこで問われていると言えないだろうか。

注(1) この三つの役割は、市川一宏「イギリスにおける民間社会福祉の現状と課題」(『社会福祉研究』第五九号、一九九四年)を参考にした。